

SEKTOR MŚP W EUROPIE - europejskie reguły bezpieczeństwa żywności

Nowe i szczegółowe ustawodawstwo UE w zakresie higieny Żywności, które weszło w życie 20 maja 2004 r.¹ ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumenta w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności. Jego osiągnięciu powinno służyć przyjęcie zintegrowanego podejścia w ramach sieci produkcji i dystrybucji żywności „*od producenta do konsumenta*”.

Podstawowa zasada polega na tym, że *przedsiębiorstwa sektora spożywczego ponoszą pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo zdrowotne swoich produktów*. Jego zapewnieniu ma służyć przestrzeganie podstawowych norm higieny oraz zastosowanie zasad analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP). Ujednolicone zasady powinny zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Na nowe ustawodawstwo w zakresie higieny żywności składają się **trzy rozporządzenia:**

- **rozporządzenie (WE) 852/2004** w sprawie higieny środków spożywczych
- **rozporządzenie (WE) 853/2004** ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego oraz
- **rozporządzenie (WE) 854/2004** dotyczące organizacji urzędowych kontroli w o odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi.

Rozporządzenia te są wynikiem zmiany (a)dyrektywy Rady 93/43/EWG w sprawie higieny środków spożywczych, (b)uregulowań w sprawie warunków zdrowotnych zwierząt przy wprowadzaniu do obrotu produktów pochodzenia zwierzęcego oraz (c) uregulowań w sprawie urzędowej kontroli produktów pochodzenia zwierzęcego.

Sektor producentów żywności, którzy odczuli wpływ przepisów dotyczących higieny wykazuje znaczne zróżnicowanie pod względem struktury wielkościowej przedsiębiorstw i metod produkcji. W wielu Państwach Członkowskich sektor ten nadal zdominowany jest

¹ Dz.U.L 226 z 25.06.2004

przez średniej wielkości firmy, które tworzą i zapewniają liczne miejsca pracy na obszarach wiejskich. Utrzymanie i dalszy rozwój tej struktury jest ważnym wyzwaniem dla rozwoju jakościowego obszarów wiejskich.

Z punktu widzenia spójności celów i środków należy sprawdzić nowe przepisy odnośnie higieny pod kątem tego, czy przyczyniają się one w możliwie najlepszy sposób do zgodnego z polityką Unii zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

1. TREŚĆ ROZPORZĄDZEŃ

Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych **dotyczy każdego z etapów produkcji, przetwarzania lub dystrybucji żywności** oraz jej wywozu. Z uwagi na to, że zwłaszcza w przypadku żywności pochodzenia zwierzęcego mogą wystąpić szczególne zagrożenia, dwa osobne rozporządzenia² dotyczą tej właśnie żywności (mięso, mleko, ślimaki, ryby, dziczyzna)

Wszystkie zakłady branży spożywczej muszą się **zarejestrować** i spełniać ogólne wymogi dotyczące higieny (Załącznik II do Rozporządzenia (WE) nr 852/2004. Zakłady, które zajmują się żywnością pochodzenia zwierzęcego muszą ponadto spełniać szczególne wymogi dotyczące higieny (Rozporządzenie (WE) nr 853/2004) oraz współpracować z organami urzędowej kontroli żywności (Rozporządzenie (WE) nr 854/2004)

Muszą one mianowicie:

- a) stosować technologie wskazane w rozporządzeniu,
- b) obowiązkowo stosować **zasady HACCP**,
- c) spełniać **wymogi budowlane**,
- d) spełniać **kryteria mikrobiologiczne dotyczące żywności**,
- e) przestrzegać **wymogów kontroli temperatury żywności**,
- f) zapewniać utrzymywanie **łańcucha chłodniczego**,
- g) przeprowadzać **pobieranie i analizę próbek**.

² rozporządzenie (WE) 853/2004 w sprawie przepisów dotyczących higieny oraz rozporządzenie (WE) 854/2004 dotyczące organizacji urzędowych kontroli.

Nowe ustawodawstwo w zakresie higieny żywności kładzie szczególny nacisk na **elastyczność**. Elastyczność ta przejawia się na dwóch płaszczyznach:

- a) **Wytyczne zamiast przepisów szczegółowych.** W porównaniu z obowiązującymi dotychczas przepisami prawnymi nowe rozporządzenia zawierają znacznie mniej szczegółowych sformułowań, np. w sprawie wymogów budowlanych, jakie muszą spełniać zakłady dokonujące uboju zwierząt i rozbioru mięsa. Zostawia to otwarte pole dla niezależnych rozwiązań dostosowanych do różnych typów zakładów oraz procedur, zarówno na płaszczyźnie krajowej jak i regionalnej.
- b) Umożliwienie wydawania przepisów krajowych do dostosowania wymogów zawartych w rozporządzeniach, mające na celu umożliwienie stosowania metod tradycyjnych na każdym z etapów produkcji, przetwarzania lub dystrybucji żywności, lub uwzględnienie potrzeb przedsiębiorstw sektora spożywczego w regionach **o trudnym położeniu geograficznym**.

2. Uwagi ogólne

W ramach Agendy 2000 Komisja i Rada Unii Europejskiej podkreśliły konieczność nie tylko zwiększania konkurencyjności europejskiego rolnictwa na rynku światowym, ale także utrzymania **wielofunkcyjnego charakteru rolnictwa (tzn. „europejskiego modelu agrarnego”)**. Pod tym pojęciem należy rozumieć rolnictwo, które m.in. dostarcza **produktów** wysokiej jakości i w ten sposób zapewnia utrzymanie i tworzenie **miejsc pracy**.

Ponieważ strategia ta związana jest ze wzrostem wartości dodanej na obszarach wiejskich, oznacza to, że właśnie w związanej z rolnictwem branży rzemiosła spożywczego oraz handlu powinny istnieć i powstawać nowe miejsca pracy. W przyszłości strategia ta powinna być realizowana m.in. poprzez rozporządzenia dotyczące EFRR w ramach osi „Dywersyfikacja” oraz poprzez program działania „Ekologiczne rolnictwo”.

Przyjęte w 1992 r. **wspólnotowa koncepcja ochrony nazw pochodzenia**³ oraz ochrona pojęcia „bio” stanowią od tej pory filary europejskiej polityki jakości i jako takie są bronione w ramach konferencji WTO. Nazwy te powinny m.in. przyczyniać się do segmentacji i urozmaicenia rynku, a przez to do ustalania wyższych cen oraz zwiększania sprzedaży. Zwłaszcza nazwy pochodzenia mają poprzez powiązanie produktu z pochodzeniem służyć utrzymaniu i zwiększeniu wartości kulturowej i tradycyjnych metod wytwarzania.

Zróżnicowanie struktur produkcji i przetwórstwa

Wytwarzanie produktów wysokiej jakości i/lub produktów regionalnych, specjalności lub „bioproduktów” wymaga istnienia **dostosowanej struktury przetwórstwa**. Z doświadczenia wynika, że duże struktury typu przemysłowego nie nadają się do podjęcia równoległej produkcji i sprzedaży wysokiej jakości produktów i specjalności regionalnych. Zarówno na poziomie przetwórstwa jak i handlu niezbędna jest struktura średniej wielkości, jaka mogą zaoferować MŚP.

MŚP działające w branży spożywczej, a zwłaszcza w przetwórstwie mięsa i mleka mają **szczególne znaczenie strategiczne** dla utrzymania i dalszego rozwoju oraz rozszerzenia rynku lokalnych specjalności oraz dla **dalszej poprawy jakości w branży regionalnych produktów /bio produktów**.

Znaczenie to łączy się bezpośrednio z podstawowym interesem samego rzemiosła branży spożywczej. Od lat rzemiosło branży spożywczej pozostaje, z powodu umiędzynarodowienia rynków pod stałą presją konkurencyjną głównie, gdy chodzi o konkurencję cenową. Zakłady są często w stanie przeciwstawić temu stanowi rzeczy jedynie strategię dywersyfikacji ofert, poprawy norm jakościowych i nastawienie na spełnienie życzeń klienta, co do regionalnych specjalności i łatwego przyrządzania produktów.

Rzemiosłu Branży spożywczej przypisuje się duże znaczenie w związku z utrzymaniem i dalszym wzrostem zatrudnienia na obszarach wiejskich. W samych Niemczech w następstwie rozwoju ekologicznej produkcji mleka powstało ponad 500 nowych serowni w gospodarstwach rolnych. Na podstawie rosnącego popytu na produkty mleczarskie, zarówno regionalne jak i wytwarzane metodą rzemieślniczą, sektor oczekuje, że w przyszłości

³ „Chronione nazwy pochodzenia”, „Chronione oznaczenia geograficzne” i „Gwarantowane specjalności tradycyjne”.

liczba miejsc pracy wzrośnie jeszcze bardziej. Należy do tego dodać nowe miejsca pracy utworzone w biomleczarniach i przemysłowych bio-serowniach.

Rzemiosło nadal odgrywa istotną rolę w przetwórstwie mięsa, chociaż wykazuje ona lekką tendencję spadkową z powodu silnej konkurencji cenowej: W Niemczech ok. 18 tys. rzemieślniczych zakładów mięsnych posiadających ok. 11 tys. filii zatrudnia prawie 177 tys. osób, zaś ich udział w rynku (mierzony na podstawie cen detalicznych) wynosi 45%. W dalszym ciągu 15% tych zakładów samodzielnie dokonuje uboju, zaś w 10% zakładów ubojowi poddawane są zwierzęta własnego chowu.

W dziedzinie **ochrony konsumenta** rzemiosło branży spożywczej, zwłaszcza we wrażliwym sektorze mięsnym, jest w stanie zaoferować pewne przewagi strukturalne w stosunku do przemysłowej produkcji żywności. Na podstawie osobistej odpowiedzialności rzeźnik i jego specjalistyczny sklep przejmują funkcje obrońców konsumenta. Było to wyraźnie odczuwalne podczas kryzysu wywołanego epidemią BSE. Jak wykazały liczne ankiety, pochodzenie mięsa odgrywa ważną rolę z punktu widzenia konsumenta. Jednocześnie konsument tylko w niewielkim stopniu uświadamia sobie wprowadzony ustawowo obowiązek etykietowania mięsa wołowego, który poprzez środki zapewnienia jakości gwarantuje możliwość śledzenia produktów; jest on traktowany praktycznie jako coś oczywistego. W oczach konsumentów samo miejsce sprzedaży zaczyna obecnie odgrywać rolę „gwaranta” jakości.

Dotyczy to w szczególności mięsa świeżego, które nadal jest powszechnie sprzedawane bez opakowania. *Właśnie w przypadku mięsa, z uwagi na utrzymujący się kryzys wizerunku i zaufania, regionalne pochodzenie jest ważnym sygnałem dotyczącym bezpieczeństwa i jakości. Zakup mięsa nadal pozostaje sprawą zaufania. Dlatego nie dziwi fakt, że zaufanie konsumenta dotyczy bardziej osoby rzeźnika niż etykiety na opakowanym w folię towarze ze sklepu samoobsługowego. Stąd też obok przetwórstwa przemysłowego rzemiosło nadal zajmuje tradycyjnie silną pozycję.*

Poza ceną, przy zakupie mięsa konsument stawia na pierwszym miejscu walory smakowe. Obok wielu innych czynników, jak m.in. uwarunkowania genetyczne, stosowana pasza, czy też system hodowli, walory te zależą w znacznym stopniu od warunków transportu zwierząt oraz ich uboju, który ma przebiegać w sposób możliwie bezstresowy. Stres wywołuje wady

mięsa, jak np. PSE i DFD, co może obniżyć także jego wartość zdrowotną zwłaszcza w przypadku mięsa wieprzowego i drobiowego, gdyż ściany jelit stają się wówczas bardziej przepuszczalne dla salmonelli i innych drobnoustrojów chorobotwórczych.

Na podstawie normatywnego oddziaływania definicji i kategorii, przepisy dotyczące higieny, a tym samym związane z nimi cele ochrony konsumentów, mogą zmieniać się w obszarze wyznaczonym przez dwa bieguny, tzn. **„bezpieczeństwo” i „różnorodność”**.

W sytuacji istnienia otwartych rynków (rynek wewnętrzny, rynek światowy) sektor handlu dąży do przejścia norm handlowych (standardów), które zapewniłyby konsumentowi niezawodność i bezpieczeństwo.

Z kolei urzędowa kontrola ograniczała się do kontrolowania produktów końcowych. Z uwagi na silną centralizację przetwórstwa i umiędzynarodowienia rynków UE dokonała zmiany paradygmatów w kierunku dania pierwszeństwa kontrolom własnym przeprowadzanym przez przedsiębiorców.

Ustalanie norm i jednolitych koncepcji bezpieczeństwa w celu uporządkowania warunków konkurencji kryje w sobie niebezpieczeństwo niekorzystnego oddziaływania na „małe rynki” i produkty przetwarzane metodami rzemieślniczymi. Mianowicie, normy przyjęte na podstawie zagrożeń dotyczących przerobu przemysłowego i wymiany międzynarodowej zostają przeniesione na struktury rzemieślnicze. Przedsiębiorstwo, które nie odpowiada normom i nie spełnia wymogów bezpieczeństwa traci często licencję lub nie dostaje zezwolenia na produkcję. Zostaje ono w ten sposób wykluczone z rynku.

Nie chodzi tu wyłącznie o utrzymanie innowacyjności rolnictwa, rzemiosła branży spożywczej w handlu. Marginesy swobody manewru dla regionalnych i lokalnych specjalności, tradycyjnych metod produkcji, szczególnych form przetwórstwa, jakości i kanałów dystrybucji muszą zostać utrzymane w możliwie najwyższym stopniu i nie mogą im zagrazić przepisy „normatywne”.

3. Uwagi szczegółowe

Europejski komitet Ekonomiczno-Społeczny odnotowuje z zadowoleniem, że nowe rozporządzenia wykazują **znaczny stopień elastyczności**. Ponieważ zrezygnowano z wielu szczegółowych uregulowań, wymogi dotyczące higieny można dostosować do potrzeb poszczególnych zakładów. Wynikają stąd zarówno szanse jak i zagrożenia dla MŚP.

Z zadowoleniem można przyjąć fakt przyjęcia na płaszczyźnie wszystkich trzech rozporządzeń postulatu odnośnie stworzenia poszczególnym państwom możliwości stosowania krajowych odstępstw od rozporządzeń w odniesieniu do **tradycyjnych produktów i produktów wytwarzanych w małych ilościach** (także dla MŚP – jakkolwiek tylko w ramach rozporządzenia 854/2004).⁴ Dzięki temu możliwa jest ochrona typowych produktów europejskich.

Należy pozytywnie ocenić fakt, iż wychodząc naprzeciw sugestiom Parlamentu Europejskiego, w rozporządzeniach zrezygnowano z ograniczenia zakresu produktów tradycyjnych do produktów istniejących w ramach europejskich nazw pochodzenia

Uelastycznienie przepisów stwarza nowe możliwości dla MŚP prowadzących przetwórstwo rzemieślnicze. Obecnie wszystkie zakłady muszą być zarejestrowane, w branży mięsnej wszystkie zakłady dokonujące samodzielnie uboju mają ponadto obowiązek uzyskania zezwolenia. Skończy się w ten sposób „dawny” podział na „rzeźnie zarejestrowane” i „rzeźnie posiadające zezwolenie”.

Uelastycznienie niesie ze sobą jednocześnie duże zagrożenie dla MŚP działających w branży spożywczej. O udzielenie zezwolenia lub jego odmowie będą w przyszłości decydowały władze weterynaryjne właściwe dla danego regionu. Otrzymały one szerokie możliwości działania według uznania. Stąd też zasadnicze znaczenie będą miały indywidualne umiejętności lekarza weterynarii i związana z tym „**skłonność do ryzyka**”.

Obecnie występują znaczne różnice w realizacji przepisów dotyczących higieny w branży mięsa, drobiu i mleka, które można wytłumaczyć wyłącznie uwarunkowaniami regionalnymi, stanowiskami i ocenami, a częściowo także indywidualnymi umiejętnościami lekarza weterynarii odpowiedzialnego za kontrole i zezwolenia. Dotyczy to w szczególności branż określanych przez lekarzy weterynarii jako obciążone ryzykiem.

Państwa członkowskie pracują obecnie nad **krajowymi przepisami wykonawczymi**. Przepisy te powinny określić i doprecyzować te obszary (jak np. wymogi higieniczne dla

⁴ Zob. pkt.: 3.1.4 opinii EKES „Aspekty Regionalne” z 29 marca 2001 r. (Dz. U. C 155/39).

mięsa mielonego, wymogi stawiane handlowi detalicznemu, określenie zakresu obowiązywania rozporządzenia w branży sprzedaży bezpośredniej), co, do których nowe rozporządzenia nie wypowiadają się. Trudno jest na razie ocenić ewentualny wpływ tych przepisów wykonawczych na MŚP w branży spożywczej. Dlatego też możliwie wcześniej należy rozpocząć monitorowanie i ocenę wspomnianego procesu realizacji.

Istnieje obawa, że w trakcie opracowywania przepisów wykonawczych pewne Państwa Członkowskie będą próbowały przeforsować znacznie węższą i mniej korzystną dla MŚP wykładnię rozporządzenia niż przewidziana przez Wspólnotę. *Jako priorytet przyjmują one poprawę wykorzystania mocy wytwórczych w zakładach scentralizowanych oraz prowadzących przetwórstwo na skalę przemysłową i mają nadzieję osiągnąć w ten sposób korzystniejszą pozycję konkurencyjną na rynku europejskim.* Dotyczy to zarówno sektora mleka jak i mięsa, ponieważ w obu tych branżach duże zakłady przetwórcze walczyć muszą ze spadkiem poziomu produkcji a tym samym z niewykorzystaniem mocy wytwórczych.

W nowym rozporządzeniu także znajduje się pewien margines swobody wykładni przepisów dla metod tradycyjnych, m.in. jest w nim mowa o tym, że: „powierzchnie ścian (...) muszą być (...) odpowiednio nieprzepuszczalne, chyba, że przedsiębiorstwa sektora spożywczego mogą zapewnić właściwe organy, że inne użyte materiały są odpowiednie”⁵. Należy się obawiać, że niektóre Państwa Członkowskie znowu zrezygnują z wykorzystania tego marginesu swobody, przez co nadal będą miały miejsce dobrze znane zniekształcenia konkurencji.

Wzywa się Wspólnotę, aby przy **zachowaniu uczciwej konkurencji** pomiędzy poszczególnym Państwami Członkowskimi umożliwiły władzom wykorzystanie marginesu swobody wykładni przyznany wysokiej jakości wyrobom tradycyjnym i regionalnym także w interesie miejscowych MŚP.

Poza wspomnianym uelastycznieniem przepisów omawiane rozporządzenia wprowadzają także pewne jasno określone przepisy, wykraczające daleko poza uregulowania, które do tej pory dotyczyły MŚP z branży spożywczej.

- zgodnie z nowym rozporządzeniem **także ubojnie rzemieślnicze muszą dysponować stajniami,**

⁵ rozporządzenie (WE) 852/2004 (Załącznik II, Rozdział II pkt 1 b)

- należy zapewnić osobne pomieszczenia dla uboju i rozbioru mięsa. Jeżeli procesy te są rozłożone w czasie, omówione czynności mogą się odbywać tych samych pomieszczeniach, o ile nie będzie to miało ujemnego wpływu na bezpieczeństwo żywności.
- szczególne problemy stwarzają nowe przepisy dotyczące wymogów **temperaturowych i kontrolnych w odniesieniu do mięsa mielonego** zawarte w rozporządzeniu (WE) 853/2004.

Dla przyszłej pozycji konkurencyjnej MŚP branży spożywczej szczególne znaczenie będzie miał charakter znajdującego się w opracowaniu **rozporządzenia w sprawie norm mikrobiologicznych. Koszty pobierania i analizy próbek** muszą zostać ustalone w zależności od wielkości produkcji w danym zakładzie. Zakłady o niskim wolumenie produkcji znajdują się przez to szybko w sytuacji, w której nadal będą rosły i tak już wysokie koszty działalności bieżącej.

Pogarszająca się w związku z tym pozycja konkurencyjna prowadzi do dalszego wycofywania się MŚP i do likwidacji miejsc pracy na obszarach wiejskich. Sytuacja obserwowana od roku 2000 w związku ze wzrostem kosztów zagospodarowania odpadów poprodukcyjnych w następstwie konieczności zapobiegania BSE, w której przedsiębiorstwa zagospodarowujące odpady różnicują koszty w ten sposób, że małe firmy muszą płacić wyższe stawki niż firmy duże. To samo dotyczy kosztów badań laboratoryjnych. wynika stąd pilna potrzeba zapewnienia odpowiedniego **u elastycznienia** przepisów także w przyszłym rozporządzeniu, tak aby zawierało ono odpowiednie dla MŚP rozwiązania w dziedzinie kontroli higieny.